

продукции, транспортными средствами, необходимым снаряжением и инвентарем. Форма организации – фактория.

В населенных пунктах с численностью от 200 до 1000 чел., а также в отдельных пунктах с населением более 1000 жителей, имеющих высокий удельный вес коренного населения, необходимо обеспечить создание мини-предприятий по переработке и выпуску конечной продукции традиционных отраслей хозяйства, а также других отраслей, таких как лесозаготовка и лесопереработка, строительство и др.

Если главным направлением социально-экономического развития населенных пунктов с высоким уровнем национального населения в ареалах их компактного проживания является создание рабочих мест и обеспечение работой в традиционных отраслях хозяйства, то в крупных населенных пунктах и городах основное внимание должно быть уделено оказанию адресной социальной помощи коренному населению и содействию занятости в нетрадиционных отраслях.

*И. М. Заруцкая,
Т. К. Руткаускас*

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖКХ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Необходимость реформы ЖКХ в России состоит в том, что в настоящее время у населения нет ни альтернативы услугам, которые оказывает крайне неэффективный сектор ЖКХ, ни стимулов для более экономического их потребления. Несмотря на принятые на федеральном уровне решения по проведению реформы ЖКХ, жилые дома по-прежнему остаются в государственной и муниципальной собственности. Отсутствует учет потребления самой дорогостоящей услуги – теплоснабжения, население регулирует температуру в квартирах, открывая и закрывая окна, а потери при транспортировке тепла растут.

На сегодня реформа ЖКХ остается многоэлементным процессом, в котором сочетаются принятие и реализация экономически оправданных административных, технических, технологических, финансовых, социальных, политических и других решений и грамотно поставленная информационно-пропагандистская компания, которая обязана сделать население союзником и главным участником процессов преобразований в этой жизненно важной сфере национальной экономики.

Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса обусловлено неэффективной системой управления, неразвитостью конкурентной среды, и как следствие, высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов.

Содержание ЖКХ непосильно как для потребителей жилищно-коммунальных услуг, так и для бюджетной сферы.

В начале экономических реформ предполагалось в короткий срок завершить переход к бездотационному функционированию жилищно-коммунальной сферы, однако социально-экономическая ситуация не позволила завершить этот переход.

Целями реформирования ЖКХ являются: поэтапное сокращение доли дотаций из федерального, регионального, муниципального бюджетов, необходимость повышения качества услуг, снижение издержек путем наведения порядка в ЖКХ и увеличение доли платежей потребителей.

При решении этих целей необходимо раскрыть и решить три стратегические задачи реформирования ЖКХ. Первой задачей является создание такого механизма, который способен увязать экономические интересы структуры ЖКХ, предприятия – потребители, населения и систему мер по оздоровлению отрасли. Вторая задача – касается четкого и сбалансированного разделения полномочий между всеми структурами власти. Третья – состоит в защите интересов и прав потребителей услуг.

Настоящий период, начиная с 2002 г., – период внедрения новых программно-целевых методов решения проблем по новой подпрограмме «Реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 г. Подпрограмма предусматривает решение задач ликвидации сверхнормативного износа основных фондов, внедрение ресурсосберегающих технологий, разработку и широкое внедрение мер по стимулированию эффективного и рационального хозяйствования жилищно-коммунальных предприятий, максимальное использование ими всех доступных ресурсов, включая собственные, для решения задач надежного и устойчивого обслуживания потребителей.

Сейчас большую значимость приобретают вопросы усиления роли государства в совершенствовании социальной защиты граждан. Необходимо ужесточить

чить государственное регулирование в управлении экономическими и социальными процессами без принижения значения и возможностей местного самоуправления.

В России местное самоуправление пока не вписывается в систему жесткой вертикали государственной и зачастую игнорируется региональными и федеральными властями.

Чтобы выйти из этого кризиса необходимо передать инициативу в проведении реформ на месте – самоуправлению городов и других муниципальных образований. Органам местного самоуправления была передана государственная собственность, не приносящая доходов в местные бюджеты, а также объекты социальной сферы и коммунального хозяйства, содержание которых требует основных бюджетных расходов, что непосильно для местных финансовых органов. Для преодоления этих трудностей был создан Конгресс муниципальных образований РФ и недавно – жилищно-коммунальный союз.

На протяжении последних лет предприятия ЖКХ терпели значительные убытки от предоставления льгот огромному количеству потребителей, которые никак не компенсировались из бюджета. Теперь эта проблема в значительной степени решается за счет средств, предусмотренных Фондом компенсации формируемым в составе федерального бюджета. На 2002 г. фонд составил 3,5 млрд р.

Плата за жилье у трех наименее обеспеченных групп граждан в месяц составила 4–14 р. В их среднедушевом доходе это 1–2%, а у трех наиболее обеспеченных категорий – 37–44 р., или 2–3%.

Приведенные расчеты доказывают правильность выбранных авторами Концепции реформы ЖКХ темпов изменений показателей федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и возможность завершения перехода отрасли на самоокупаемость к 2003 г.

В рамках действующей системы тарифного регулирования тарифы на тепловую энергию, электричество, газ, воду устанавливаются вне зависимости от платежеспособности потребителей. Возможности населения оплачивать коммунальные услуги недооцениваются, а возможности бюджета – переоцениваются.

В результате появляются неплатежи со стороны бюджета как за население, так и за бюджетные организации.

Самый большой недостаток действующей системы тарифного регулирования заключается в том, что она делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры городов. Основные фонды коммунальных предприятий ветшают, вследствие чего учащаются аварии, связанные с отключением отопления в холодный период, снижением качества воды и так далее. Если такая тенденция будет развиваться, то может наступить время коммунальных катастроф. Решить эту проблему можно через стимулирование привлечения частных инвестиций в предприятие городской инженерной инфраструктуры.

В настоящее время одной из самых острых проблем ЖКХ, тормозящих его реформирование – значительная величина кредиторской и дебиторской задолженности предприятий отрасли. Общая задолженность перед кредиторами на начало 2002 г. составила 255 млрд р. и в некоторых регионах сложились предпосылки для банкротства предприятий ЖКХ, в частности инициированные предприятия РАО «ЕЭС» России и ОАО «Газпром». Однако предприятиям отрасли дебиторы должны около 171 млрд р.

Можно выделить несколько причин, вызвавших сложное финансовое положение предприятий ЖКХ, которые можно подразделить на внешние и внутренние:

1. Бюджетное недофинансирование – систематическое невыполнение бюджетами всех уровней своих обязательств по различным статьям финансирования – приводит к тому, что у предприятий не хватает средств для расчетов с кредиторами.

2. Невершенное тарифное регулирование – тут общеизвестные его чрезвычайная непрозрачность и политизированность. В результате тарифы во многих регионах устанавливаются на уровне, не позволяющем предприятиям покрывать свои издержки. Таким образом, у предприятий образуются «плановые» убытки и накопление кредиторской задолженности становится неизбежным.

Среди внутренних причин можно выделить отсутствие у хозяйствующих субъектов стимулов как к эффективной деятельности, так и к соблюдению финансовой дисциплины.

Не углубляясь в подробности причин проблемы, можно сделать вывод о том, что огромные суммы как дебиторской, так и кредиторской задолженности жилищно-коммунального комплекса являются следствием неэффективности бюджетного планирования в этом секторе и неразвитости рыночных отношений в отрасли.

Сегодняшняя организация экономических отношений в ЖКХ характеризуется рядом системных недостатков, без устранения которых в принципе невозможно вести речь о нормализации функционирования сектора, повышении надежности и качества, а также обеспечении стабильной стоимости ЖКУ.

Действующая система дотирования жилищно-коммунальных предприятий, в отличие от прямого субсидирования малообеспеченных семей, не позволяет обеспечить адресность выделяемых субсидий. Это, во-первых, приводит к ситуации, в которой получателями льгот выступают не только малоимущие граждане, но и группы граждан с высокими и средними доходами, причем большая часть дотаций приходится на последние группы.

В среднем по России сегодня на каждую семью, включая высокодоходную, приходится 200–220 р. в месяц в виде государственных дотаций и льгот. Во-вторых, не гарантирует доведение средств бюджетов до граждан – конечных получателей субсидий, а в-третьих, расчет необходимого размера дотаций в отсутствие полноценного понятия цены услуг носит субъективный, непрозрачный характер.

Продолжает действовать неэффективная финансовая и ценовая политика. Потребители по-прежнему платят за фактически не полученные литры воды, гигакалории тепла, кубометры газа. Попыткам перехода на приборный учет потребляемых материальных носителей услуг препятствует не заинтересованность коммунальных предприятий-монополистов. Эти же причины затрудняют развитие конкурентной среды, создание управляющих компаний как в обслуживании жилья, так и в коммунальном хозяйстве.

Крайне ограничены правовые и финансовые возможности предприятий в обеспечении надежности обслуживания и развития основных фондов, что отразилось на снижении качества услуг.

В отрасли преобладают муниципальные унитарные предприятия, непривлекательные для инвесторов и не несущие достаточной финансовой ответственности за качество предоставляемых ими услуг.

Порядок установления тарифов на ЖКУ практически не изменился, во-первых, не сопровождается адекватной системой контроля за уровнем производственных издержек, в том числе аудита, а во-вторых, не отражает объективных финансовых потребностей в развитии предприятий и замене изношенных фондов.

Модель реформирования отрасли, реализуемая до сих пор в рамках Концепции реформы ЖКХ в РФ не в полной мере учитывала необходимость решения всех перечисленных проблем и экономические реалии сегодняшнего дня. Процесс реформ шел крайне медленными темпами. Отмеченные негативные явления не только не ликвидировались, но и продолжали нарастать.

Около четверти основных фондов полностью отслужили свой срок. Увеличивается износ коммунальных инфраструктур, уже сегодня переваливший критическую черту и составляющий более 60%.

За предыдущие годы многократно (более чем в 5 раз) возросло количество аварий в сетях водо- и теплоснабжения, и эту ситуацию удалось пока только стабилизировать. Дальнейшее увеличение износа сетей и сооружений может привести к более масштабным авариям, ущерб от которых значительно превысит затраты на их предотвращение. Не лучше обстоит дело и с жилищным фондом, более 50 млн м² жилищного фонда, в котором проживают около 2 млн человек, находятся в ветхом состоянии.

Новая система экономических отношений в ЖКХ предполагает принципиальное изменение как функций ее участников, так и механизмов их взаимодействия и организации финансовых потоков.

Для улучшения работы по реформированию ЖКХ России с целью перехода отрасли к полной окупаемости представляет целесообразным осуществить следующие мероприятия:

- устанавливать в регионах уровень за предоставляемые ЖКУ и максимально допустимую долю собственных расходов граждан на оплату этих услуг на уровне, не ниже предусматриваемых федеральными стандартами;

- принять меры по повышению собираемости платежей граждан;
- регулярно с учетом роста реальных доходов населения пересматривать ставки оплаты, не допуская уменьшения доли платежей граждан в общем объеме финансирования затрат на предоставление ЖКУ;
- ввести полный учет нанимателей и собственников, имеющих второе и последующее жилье, с целью сбора с них платежей в размере, полностью покрывающим затраты на содержание этого жилья;
- принимать более жесткие меры к физическим лицам, постоянно задерживающим жилищно-коммунальные платежи, предусматривать переселение граждан, являющихся злостными неплательщиками, в создаваемый маневренный жилищный фонд, шире применять такие меры воздействия на предприятия и организации, вовремя не рассчитывающиеся за коммунальные услуги, как отключение их от энергоресурсов и передача дел в арбитражные суды;
- практиковать технологический аудит, что позволяет снижать издержки производства ЖКУ;
- ускорить установку приборов учета и регулирования потребления энергоресурсов, особенно в домах-новостройках, не допуская включения потерь, связанных с износом коммунальных сетей, в тарифы.

Но нельзя сказать, что 11 лет реформы прошли зря. Разработаны основные направления, отрабатывается нормативная база. У реформы есть множество достижений и один, но решающийся недостаток – не комплексность принятых решений.

Положительные аспекты реформы ЖКХ:

1. Приватизация жилья оживила вторичный рынок жилья, нет проблем с обменом квартир, сняты барьеры для перемены места жительства. Приватизация комнат сделала порог для перехода в разряд собственников недвижимости и обретения свободы перемещения еще ниже.

Вместе с тем приватизация жилья без приватизации жилищных расходов не создала ответственного собственника.

2. Повсеместно происходит процесс разделения функций заказчика и подрядчика, что позволило приватизировать деятельность по техническому обслуживанию.

3. Доля расходов населения в оплате ЖКУ за последние годы выросла с 4% до 60–70%.

4. Малоимущие граждане защищены от повышения цен на ЖКУ.

5. Начался перевод населения на прямые расчеты с поставщиками тепловой энергии.

6. Повсеместно создаются единые расчетно-кассовые центры, рассчитывающие, принимающие и рассылающие коммунальные платежи по поставщикам.

7. Повсеместно приняты программы ресурсосбережения.

Объективный анализ достижений реформы ЖКХ показывает, что пока ни одна кардинальная проблема еще не решена.

Предлагается коренным образом изменить систему текущего финансирования жилищно-коммунальных предприятий. Основной идеей экономической модели реформы ЖКХ является передача права распоряжения всеми бюджетными ресурсами, выделяемыми в настоящее время на дотирование сектора, от коммунальных предприятий непосредственно к гражданам-субъектам, в наибольшей степени заинтересованными в эффективном расходовании этих средств.

Будет ликвидировано существующее разделение направлений бюджетного финансирования ЖКХ – системы дотирования предприятий, предоставления категориальных льгот гражданам и выплаты адресных субсидий малообеспеченным семьям, которые будут объединены в рамках единой жилищно-коммунальной субсидии (ЕЖКС), унифицирующие все виды финансовой помощи государства в оплате ЖКУ и перечисляемой на социальные счета граждан. Главными участниками экономических отношений в секторе ЖКХ станут жилищно-коммунальные предприятия и непосредственные получатели их услуг – граждане, а функции бюджета будут полностью переориентированы на выплату единой жилищно-коммунальной субсидии непосредственно гражданам (кроме граждан с высокими доходами, дотирование которых будет прекращено). В результате конечные получатели услуг получат возможность определять направления расходования совокупных средств (собственных и бюджетных), предназначенных для оплаты услуг ЖКХ. При этом повышается прозрачность и адресность используемых на эти цели средств.

Более важным элементом участия государства в финансировании модернизации ЖКХ будет поддержание в течении ряда лет стабильного уровня выплат в рамках ЕЖКС при зафиксированном уровне стоимости ЖКУ, что обеспечит сектору гарантированное финансирование, а инвесторам – гарантированный возврат в разумные сроки капитала, вложенного в модернизацию и развитие изношенного коммунального хозяйства.

Переход на полную оплату услуг ЖКХ всеми потребителями с одновременным усилением мер по адресной социальной защите низкодоходных категорий населения, безусловно, повлияет на рациональное и экономное потребление ими света, тепла и воды. Таким образом, реализация экономической модели подразумевает перевод на договорную основу отношений между предприятиями жилищно-коммунального комплекса и получателями их услуг, отделение функций собственника жилищного фонда от хозяйственной деятельности по его управлению и обслуживанию в муниципальном секторе, совершенствование системы и принципов регулирования тарифов на услуги монополистов в коммунальном хозяйстве. Это позволит:

- перейти на полную оплату стоимости услуг жилищно-коммунального сектора без увеличения в структуре «Бюджет + граждане» совокупного коммунального платежа доли собственных расходов граждан, за исключением семей с высокими доходами;

- потребителям услуг непосредственно влиять на их количество и качество, обеспечивая необходимое давление на коммунальные предприятия с целью повышения их эффективности;

- собственникам и нанимателям жилищного фонда производить конкурсный отбор управляющих компаний и подрядных организаций, предлагающих наилучшее качество услуг по наименьшей цене;

- стимулировать энергоресурсосбережение как со стороны коммунальных предприятий (для снижения производственных издержек), так и со стороны получателей их услуг (для уменьшения расходов по их оплате).

Реализация новой экономической модели позволит обеспечить бездотационный режим финансирования ЖКХ, качественно повысит его эффективность, создать источники привлечения средств для развития сектора и гарантировать ад-

ресность государственной помощи малообеспеченным слоям населения и непосредственное доведение субсидий до получателей с использованием системы социальных счетов граждан, прекращение дотирования граждан с высоким уровнем доходов.

Одной из основных целей реформирования ЖКХ является поэтапное сокращение бюджетного финансирования, а в перспективе – полное его исключение с одновременным переходом на полную оплату населением ЖКУ и широким привлечением государственных инвестиций в эту сферу.

А. В. Зоева

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

ХМАО по своему экономическому потенциалу входит в первую десятку субъектов Российской Федерации и занимает первое место по добыче нефти, второе – по выработке электроэнергии, третье – по добыче газа

Площадь ХМАО составляет 534,8 тыс. км², численность населения 1401,9 тыс. человек¹. Основой экономики является нефтеперерабатывающий комплекс. Интенсивное освоение природных ресурсов в последние десятилетия сопровождалось беспрецедентным антропогенным воздействием на окружающую среду. За это время построено более 10 современных городов, десятки поселков городского типа, проложено более тысячи километров железных дорог, более 5000 км автодорог с твердым покрытием, протянуты тысячи километров нефте- и газопроводов, ЛЭП и т. п. При этом особенности территории как правило не учитывались, особых практических решений направленных на сохранение окружающей природной среды в обустройстве промышленных объектов не предусматривалось. В связи с расширяющимися в последние десятилетия масштабами освоения северных территорий и многократно возросшим антропогенным фактором воздействия на окружающую среду все большую актуальность приоб-

¹ Обзор о состоянии окружающей среды ХМАО в 2000 году. Ханты-Мансийск: Мониторинг–НПЦ, 2001. С. 5. – В книге обобщены современные представления о природных условиях и ресурсах, об экологических проблемах, а также о перспективах технико-экономического освоения обширного и влиятельного региона.